

理想主义与现实主义

——对城镇开发边界的思考

□ 黄明华, 寇晓楠, 李松睿, 郑晓伟

[摘要] 经历了十余年的实践探索, 城镇开发边界在控制城市无序蔓延上发挥了积极作用, 但其中暴露出的许多问题也不容忽视。在国土空间规划改革的背景下, 文章通过对《市级国土空间规划编制指南(试行)》中城镇开发边界相关内容的解读, 总结我国相关研究对城镇开发边界的认识, 回溯城镇开发边界划定的初衷, 并从管控目标、管控内容、管控时限 3 个方面对城镇开发边界中的理想主义与现实主义进行深入探讨, 最后提出以“双线”管控方式构建理想主义与现实主义兼具的城镇开发边界, 即以环境保护、资源约束为理想目标, 面向未来的永久性空间界线; 以引导城市发展为导向, 着眼当下的阶段性现实管控指标。

[关键词] 城镇开发边界; 理想主义; 现实主义

[文章编号] 1006-0022(2021)22-0074-06 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** A

[引文格式] 黄明华, 寇晓楠, 李松睿, 等. 理想主义与现实主义——对城镇开发边界的思考[J]. 规划师, 2021(22): 74-79.

Idealism and Pragmatism: A Reflection on Urban Development Boundary/Huang Minghua, Kou Xiaonan, Li Songrui, Zheng Xiaowei

[Abstract] Urban development boundary (UDB) has played a positive role in preventing urban sprawl in the practice over the past decade, yet with many problems to be solved. The paper interprets the content of guideline of city level territorial spatial planning compilation, concludes the recognition and the original intention of UDB in China, studies the idealism and pragmatism of UDB from governance vision, content, and time frame, and proposes a dual line combined UDB governance that balances idealism and pragmatism. It is a permanent line that protects environment and resource, guide urban development, and deals with pragmatic issues.

[Key words] Urban development boundary, Idealism, Pragmatism

0 引言

2019 年 11 月, 中共中央、国务院印发了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》, 指出将落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度, 统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线。2020 年 9

月, 自然资源部发布的《市级国土空间规划编制指南(试行)》(以下简称《指南》)明确提出了统筹划定三条控制线, 并强调将三条控制线作为国土空间规划编制的强制性内容。经过一段时间的探索, 永久基本农田保护红线与生态保护红线实施管理的要素、功能、方法等已经明晰, 相较之下, 城镇开发边界的制度规则还存在一些争议。

[作者简介] 黄明华, 博士, 西安建筑科技大学教授、博士生导师, 西安建大城市规划设计研究院总工程师, 中国城市规划学会理事。

寇晓楠, 西安建筑科技大学建筑学院硕士研究生。

李松睿, 西安建筑科技大学建筑学院硕士研究生。

郑晓伟, 通讯作者, 博士, 西安建筑科技大学建筑学院副教授。

城镇开发边界相关概念在我国发展已久,无论是最初的“规划区”“集中建设区”,还是“三区四线”“城市增长边界”等都是控制盲目扩张、引导城市合理发展的城市增长管理工具^[1]。然而这些工具在实际应用中却收效甚微,“管不住”的现象时有发生,划定方法也因缺乏科学性备受诟病,由此产生了持续不断的探讨^[2]。规划学界对城镇开发边界的多重探讨暴露了其自身的复杂性。

城镇开发边界作为规划学科的重要内容之一,既要解决现实问题,又要实现理想目标。理想主义与现实主义作为城市规划学科的两个基本支点,构成了城镇开发边界价值判断的来源^[3-4]。因此,本文从理想主义与现实主义出发,探讨城镇开发边界划定的初衷,明晰其本质属性,对于构建全面深刻的城镇开发边界认识论,明确城镇开发边界的划定路径,反思当前《指南》中存在的问题,具有重要的价值和意义。

1 城镇开发边界的现实问题

1.1 对城镇开发边界的认识

20世纪80年代起,国内就有借鉴国外城市管理经验,建立限制城市低密度蔓延的空间边界的做法。自2006年《城市规划编制办法》首次正式提及“中心城区空间增长边界”这一概念之后,国内学者对城镇开发边界的相关内容展开了大量的研讨,内容涉及内涵定义、政策属性、技术手段等多个层面。经过十多年的实践与探索,目前学界对城镇开发边界的认识仍未统一,且对其认识深浅不一,各有侧重,研究大致可分为3类,第一类研究偏向理想主义,强调生态、资源等约束条件,认为城镇开发边界是资源环境可承载的或城镇化进程基本完成时的最大城市建设规模所对应的空间边界^[5-6];第二类研究偏向现实主义,着眼于城市有序发展,主张城镇开发边界

是规划期内城镇建设空间布局的刚性底线,具体指在一定时期内为合理引导城镇居住、产业、公共服务等各类设施有序建设、防止城镇用地无序蔓延,以及保护农业、生态、历史等要素而划定的城镇建设用地范围^[7];第三类研究综合了前两种研究的观点,提出针对我国城市增长的实际情况,城镇开发边界作为城市增长的管理工具,不仅是划定永久不可开发的战略性保护区的刚性底线,还是应对无法预期的城市周边发展的弹性“动态”边界^[8-9]。

城镇开发边界的划定方法是备受学界关注的,不同的划定方法体现了不同学者对城镇开发边界本质内涵的认识^[10]。现有的划定方法主要分为正向法和逆向法。其中,正向法以城市增长规律为指引,利用模型模拟城市增长趋势,并生成城镇开发边界;逆向法则选择“先底后图”模式,先画出城镇建设的适宜性底图,再选择适宜城镇发展的空间,以此得到城镇开发边界。划定方法反映了业界人士对城镇开发边界的认识,虽然这些认识已经隐含了理想主义与现实主义两个方面,但是解决途径仍然停留在现实主义。

1.2 《指南》中城镇开发边界的悖论

《指南》中的城镇开发边界概念是汲取了众多学者观点与多个城市的实践经验,综合了多种方法与路径而制定的。它明晰了城镇开发边界的管控目标、概念定义等内容。自《指南》公布后,城镇开发边界的划定工作在全国范围如火如荼地开展,在实践过程中也暴露出许多问题,各个城市的划定方案迟迟未敲定。通过对《指南》中城镇开发边界的相关内容进行分析后不难发现,其主要存在两方面悖论,具体体现在时限与空间层面。

1.2.1 悖论一: 时限之困

《指南》中对城镇开发边界规划期限的要求与国土空间规划一致。除特大、超大以及受资源环境约束较大的城市以

外,绝大多数城市以15年为期限划定阶段性城镇开发边界。这种阶段性的城镇开发边界忽略了两个重要问题。

一是阶段性的城镇开发边界与永久性的生态保护红线和永久基本农田保护红线存在矛盾。在国土空间规划体系中,城镇空间、农业空间与生态空间三类空间及城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田保护红线构成了“一张蓝图”的核心管控要素,协同管理国土空间资源。城镇开发边界同其他两线有着密切的逻辑和空间关系^[11]。永久基本农田保护红线为需要永久性保护的耕地空间边界,生态保护红线为需要永久性管控的重要生态空间边界,而城镇开发边界为一定时期内可以进行城镇开发和集中建设的地域空间边界。同一体系下的三条控制线由于管控时限的不同,城镇开发边界同其他两线无论是在空间关系,还是在“三区三线”管控体系的构建,以及三线之间的逻辑关系方面都存在矛盾。

二是阶段性城镇开发边界对防止城市盲目扩张的作用有限。如果城市建设用地规模在城镇开发边界管控期限内逼近边界管控规模,是削足适履还是重新修编?倘若削足适履,就意味着城市发展暂停,直至规划期末再继续发展,那么城市发展进程就会被一条人为的边界限制。如果进行规划修编,那么又与《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中“规划一经批复,任何部门和个人不得随意修改、违规变更”的规定相左。虽然规划的修编属于正常流程,但是城市建设活动不能仅依靠阶段性边界来约束。缺乏最终导向的解决之道会使得城镇开发边界陷入不断修改的循环之中,防止城市蔓延的目标也将难以实现。

1.2.2 悖论二: 空间之困

在空间关系层面,《指南》要求城镇开发边界对外应与其他两线呈并列关系,避让生态保护红线和永久基本农田

保护红线;对内又分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区。在划定流程上,应先依据城镇发展定位、用地规模等,划定城镇集中建设区,再考虑城镇开发的不确定性,划定城镇弹性发展区。关于集中建设区与弹性发展区的关系,具体可表述为“在不突破规划城镇建设用地规模的前提下,城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行调整,同时相应核减城镇集中建设区用地规模”。言下之意,即城市建设用地的规模确定不变,划定的城镇开发边界规模大于规划的建设用地规模,城市建设用地在空间上允许突破集中建设区范围,但不能突破城镇开发边界范围。这种方法看似界定了一定时期内城市空间拓展的刚性边界,又赋予了这段时期内城市发展的其他可能,实现了开发边界管控的“刚弹结合”。但事实并非如此,城市是一个复杂的自适应系统,不确定性是城市发展的本质属性。城市的发展在空间选择上存在无数种可能,弹性发展区内的空间仅仅是在编制规划时城市空间选择中的一种选项。既然无法论证城市未来的发展必然在某一确定空间范围内,也就无法充分论证所划定的弹性发展区的确定性。划定弹性发展区是将城市发展的无限可能限定在了有限范围内,这一做法既不够理想也不够现实。

此外,《指南》在城镇开发边界划定中也给出了一些指标比例,如“城镇弹性发展区面积不应超过城镇集中建设区的10%~15%”“如果城镇开发边界围合面积达到城镇集中建设区面积的1.5倍需加以说明”等。近期国家又提出按照现状城镇建设用地的1.3倍作为城镇开发边界的规模。然而,我国幅员辽阔,大小城镇发展阶段不尽相同,东西部城镇发展水平差距明显。东部沿海诸多城市发展已进入稳定期(如一些发达地区的城镇化率已经高于80%),而西部许多小城镇目前刚刚进入于城镇化快速增长阶

段,未来还可能有巨大的增长空间。这种“一刀切”的管控标准无疑是忽略了城市发展的现实,甚至剥夺了部分城市的发展权^[12]。

1.3 小结

目前,有关城镇开发边界的认识多偏向现实主义,忽视了基于理想主义的价值判断。部分学者的观点隐含了理想主义的“影子”,但仍没有解决现实的问题。《指南》中的城镇开发边界试图解决现实问题,实现理想目标,但具体做法仅强调了对可预见范围内城市开发建设活动的引导,且由于对现实中城市发展不确定性的认识不足,最终陷入缺乏理想、忽略现实的尴尬境地。

2 城镇开发边界的再认识

2.1 城镇开发边界划定的初衷

划定初衷是城镇开发边界产生的本源动力,是城镇开发边界演进过程中恒定不变的准则。城镇开发边界的一切特征都是围绕划定初衷展开的,明晰划定初衷是全面认识城镇开发边界内涵与外延的基础。英国的“绿带”和美国的“城市增长边界”是当前城镇开发边界理论的前身^[13]。

英国的伦敦“绿带”产生于16世纪80年代,当时为了防止城市不断扩张带来的城市公共卫生下降和疫病传播,伦敦政府以伦敦城为中心,在离城市中心1 km以外的郊区划定环状区,区域外禁止建设新的房屋。1944年的“大伦敦规划”延续了以“绿带”限制城市蔓延的做法,明确提出“绿带”是为居民提供休闲场所,并以保护乡村地区不被城市空间侵占、限制城市建设用地无序扩张为目的^[14]。建设“绿带”圈层主要用以限制城市的粗犷发展。1947年英国的《城乡规划法》为“绿带”制定了相应的条款,“绿带”作为限制城市盲目扩张的工具首次被赋

予法律效应。此后“绿带”的建设在很长一段时间内,有效控制了伦敦的无序蔓延。

美国的“城市增长边界”起源于20世纪70年代,当时的美国刚刚经历了郊区的爆炸式发展阶段,城市无序蔓延现象十分严重^[15]。低密度的城市增长带来了诸多严重的环境、社会等问题,如城市空间被大量吞噬、自然环境和耕地资源被侵蚀、城市人口的外流引起旧城中心衰落、城市内阶层差距拉大、种族矛盾严重、城市运行效率低下、交通堵塞、犯罪率增加等。为了解决这些问题,美国引导城市集约发展的思想开始萌芽,这个阶段的“新城市主义”“精明增长”等思想为人们所熟知^[16]。这些思想各有侧重,但都涉及一个相同的内容,即“不断增长中的大都市地区范围确定问题”^[17]。美国俄勒冈州是解决这个问题的先行者,其首次提出了“城市增长边界”的概念。此后设定“城市增长边界”成为美国一种日益盛行且行之有效的防止城市蔓延的方法。

中国自改革开放以来,全国城市迅速发展,城镇建设用地激增。据中国城市建设统计年鉴数据,2009年至2019年的10年间,中国城市建成区面积从3.81万平方公里增加至6.03万平方公里,年均增长率约为5.83%;对应的城市人口从37 674万人增长至52 415万人,年均增长率约为3.91%;而2010年至2020年间,全国城镇化水平由46.60%增长至63.89%。城镇人口增长速度明显不及城镇建设用地扩张速度。城市用地的快速增长带来的是难以修复的生态环境问题,在可持续发展理念下,控制城市无序蔓延成为城市建设急需解决的重大课题。自2006年城镇开发边界被正式纳入中国城市规划体系后,划定城镇开发边界成为中国控制城市盲目增长的重要手段^[18]。

综上所述,从英国“绿带”到美国“城市增长边界”,再到中国的城镇开发边界,

其管控方法虽然不尽相同,但是划定初衷只有一个,即控制城市的无序蔓延。

2.2 城镇开发边界中理想主义与现实主义之辨

无论是哲学或是其他领域,“二元”是普遍存在的,作为一种并行的存在,它们并非完全的不相容,而是具有相互依存的关系甚至相互转化的可能^[19]。理想主义与现实主义就是常见的一对二元关系,呈现对立统一的特性。城镇开发边界自产生以来,与其相关的探讨就集中在各种二元关系之中,如管控手段的刚性与弹性、管控时限的永久性与阶段性等。这些二元关系也是城镇开发边界中理想主义与现实主义的具体体现。

2.2.1 管控目标:控制与引导

关于城镇开发边界是侧重控制还是强调引导,并非是一开始就达成共识的^[20]。城镇开发边界的产生是为了防止城市无序蔓延,早期的做法是通过划定一个空间边界来控制城市的建设活动,边界外禁止城市建设。然而在实践过程中,有些城市采取划定一个明显过大、甚至规模失当的“大圈”来跳出城镇开发边界的“限制”^[21],这就造成了限制城市无序蔓延的工具反而成为城市盲目扩张的“助推器”。目标与现实的背离引起了学界的反思,经过实践与认识的不断相互作用,城镇开发边界的目标逐渐发生了转变,由早期单纯控制城市增长逐步变成兼顾引导城市集约发展和促进城市转型提升,即城镇开发边界大致有保护环境与优化开发两个目标^[4]。保护环境的对象是生态、农业等空间,其管理思路是围绕自然环境、资源要素、地质灾害和基础设施等各类要素划定底线,保证边界外的开发活动以生态修复、农业发展为主;优化开发则关注开发建设行为,其管理思路是通过将城市开发建设活动集中在边界内进行管理,以实现更优的增长。简而言之,城镇开发边界的目标

有两点,一是守住城市用地扩张的底线;二是引导城市用地的合理、集约布局,两者缺一不可。倘若仅采取底线思维,划定不可逾越的界线,则可能会导致边界规模过大,出现城镇建设活动在城镇开发边界内随意进行的情况,造成管理失效;倘若仅以有限时间内城市的发展为导向,那么城镇开发边界在划定过程中的不断修改又可能导致与最初的划定目标相违背。

控制是利用现实手段达到理想目标,引导是运用理想方法打破现实困境。控制城市用地的盲目扩张并非限制城市的发展,而是为了城市更好的发展。同理,引导城市发展不仅仅是建设一个合理、集约的城市,还应当是一个绿色、高效、美丽、和谐的城市。控制与引导这两个目标都不仅涵盖了对现实问题的应对,而且还包含着对美好理想的憧憬,同时隐含了理想主义与现实主义。

2.2.2 管控内容:界定空间与规模控制

城镇开发边界中的“边界”有着具体的空间属性。那么城镇开发边界是否就是一个明确的空间界线?例如,英国的“绿带”就是一个确定的空间范围线,其虽然在限制伦敦盲目扩张的过程中起到了一定作用,但是伦敦周边的英格兰地区却出现建成区与“绿带”边界一致甚至突破“绿带”“蛙跳式”发展的现象。静态的“绿带”管控难以应对城市发展的动态变化。因此,在随后的发展中,针对管控内容也产生了不同观点,有学者认为城镇开发边界的管控形式可以借鉴“国土规划”,采用“漂浮指标”的方式^[22],而多数学者则默认城镇开发边界是一条确定的空间界线。空间界定较之指标控制约束性更强,划定一个空间范围,规模相应地就会被确定,而纯粹的指标控制具有更多的不确定性,即在规模限度内,城市建设空间边界是多种可能的。不同的管控内容对利益主体造成的影响也存在差异,开发边界是一条“技术线”,同时也是一条“政策线”^[23]。

边界内外的开发权差异影响着多元主体的利益,也关乎城市所处区域空间增益与损失的公共分配^[9]。界定空间的管控方式内含着直接分配开发权的作用,即边界内的土地在享有城市建设权利的同时,边界外的土地却丧失了这一权利。直接的空间界定未免有失公平,单纯的指标管控则不存在这个问题。一方面,空间具有有限性,因此城市的发展必然有一个最终的空间边界^[24];另一方面,城市处于不断的变化之中,城市未来的发展走向难以预测。从理想主义出发,城市的发展需要一个确定的空间界限来限制其最终的形态,以此守住生态空间、农业空间的底线,保证人与自然和谐共生;从现实主义出发,城市管理需要为城市发展的不确定性留有余地,明晰规划的弹性,因此需要采用指标控制的方式来实现管控有度,进而达到抑制城市无序蔓延的目标。可以说,“蓝图式”的空间界定彰显着理想主义的远见,指标控制的形式则体现了现实主义的落地性。

2.2.3 管控时限:永久性与阶段性

城市的无序蔓延是全球性、持续性的问题。第一次工业革命后,技术的革新带来生产方式、生活方式的改变,随之而来的就是城市人口的爆炸式增加及城市用地的飞速扩张。自城市无序蔓延这个问题产生以来,各国就在探索这一问题的解决方案。目前,欧美的城镇化进程已进入后期,但仍在优化修改控制城市无序扩张的政策。城市蔓延问题的持续存在表明了防止城市的盲目扩张不可能一步到位,对管控方案的不断探索也意味着一个边界的划定不能终结城市增长的外溢。因此,城镇开发边界的划定要站在一个大的时间观上,采取先定“大目标”,再定“小目标”的“分步走”战略,“大目标”即城市建设的终极导向,具有长期指导意义,永久性是其基本特征;“小目标”是城市发展的中间过程,阶段性是基本特征。理想与现实

本就涵盖了时间的概念,理想面向未来,现实着眼当下。永久性的开发边界散发着理想主义光芒,阶段性的开发边界则能彰显现实主义色彩。

2.3 小结

理想主义与现实主义作为城镇开发边界建立的思想基础,它们统领着开发边界划定的价值取向。通过对城镇开发边界划定初衷进行分析可知,解决城市无序蔓延这一实际问题是城镇开发边界现实主义的来源。而试图从根本上一劳永逸的防止城市蔓延则是理想主义的根本。理想主义的城镇开发边界,应当是符合“终极蓝图”思想的城市发展极限状态;现实主义的城镇开发边界,应当是顺应城市发展趋势,是足以应对城市发展不确定性的“动态”呈现。城镇开发边界若要真正地发挥作用,就应兼具理想主义与现实主义。

3 构建兼具理想主义与现实主义的城镇开发边界

工具是实现目标的媒介,如果工具在使用过程中出现实际与目标相背离的问题时,则应优化工具、改进方法,而非削足适履。城镇开发边界是抑制城市无序蔓延的城镇增长管理工具,因此当务之急是回归本源,从城镇开发边界划定的初衷出发,对工具的不适应性做出调整,以真正实现“一张蓝图”干到底的初衷。

面对未来,如果仅以生态保护、资源承载为约束条件来确定终极“蓝图式”的城镇开发边界,对尚在增长发展中的绝大多数城市来说,未免过大,难以实现引导城市有序建设的目的,而仅以当前城市发展确定的期限内边界,又难以实现防止蔓延的根本目的。既然在城镇开发边界的本质属性中存在二元关系,那么划定思路中也可引入二元思维。城镇开发边界需兼具理想主义远见与现实

主义,可采取“双线”管控模式,一条为面向远景的理想主义城镇开发边界,一条为着眼当下的现实主义边界^[25]。通过“双线”管控达到控制与引导并重,实现防止城市无序蔓延的根本目标。

3.1 面向远景的理想主义城镇开发边界

面向远景的理想主义城镇开发边界是城市发展的终极状态,以防止城市空间过度侵蚀自然空间。理想主义的城镇开发边界是一条确定的空间界限,其以控制生态、粮食、安全等底线为主要目标,具备不可逾越的永久性特质,是其所在区域的生态平衡的重要保障,应被赋予严格的法律地位。面向远景的理想主义城镇开发边界应当具备以下3点特征。

首先,立足于区域。城市不再是狭义的以行政边界为要素区分的城市。划定城镇开发边界时应当站在宏观层面以区域整体的规划部署为导向,统筹考虑城镇周边的乡村、园区等,深入分析研究影响城镇空间增长的各类因素,研判城市开发建设活动空间分布的合理性,科学地论证城市发展的终极界限,保证城市的建设永远处于界线范围内。

其次,以资源承载、环境保护为出发点。受人口、经济、社会发展等因素影响的城市发展规模难以预见,但是自然与人为博弈的生态平衡点可以测算。面向远景的理想主义城镇开发边界是一条守住底线的边界,应当以安全为基础,保障我国的生态安全、粮食安全,避免与生态保护红线、永久基本农田保护红线产生冲突,以准确的资源摸底、全面的底线要素选取保证终极边界划定的科学性。

最后,实施严格的刚性管控。理想主义的城镇开发边界的权威性来自严格的法律保障。这条边界是一条原则上不得随意改动的永久性边界,界内界外实施严格的差异化措施。由于国家重大政

策调整、重大自然灾害突发事件等原因确需修改的,应编制专项评估报告并由相关机构进行严格的审查。

3.2 着眼当下的现实主义城镇开发边界

着眼当下的现实主义城镇开发边界是一定时期内引导城市合理发展的“动态”边界,以保证城市发展过程的紧凑、集约、高效为主要目标,具备阶段性特征。现实主义城镇开发边界并非传统意义上的边界,而是采取指标管控的形式对城市建设用地规模进行约束,秉持在指标控制范围内空间边界可充分调整的原则。这样不仅可以对城市的无序增长进行有效控制,还给予了城市发展充分地自主选择权,填补了理想主义下现实管控不足的缺陷。指标管控形式的城镇开发边界应注重以下3点内容。

首先,指标管控形式并不意味着忽略城市结构^[26]。城市结构是城市功能活动的内在联系、社会经济等结构在土地使用上的投影^[27]。一个好的城市结构会带来城市运行效率的提升。因此,指标管控形式下的城镇开发边界可以充分地调整,但在调整的过程中仍然需保障城市结构的合理与协调。

其次,确保指标的合理、科学。这里的指标主要指城市建设用地指标。目前,我国城市建设用地规模的预测主要是通过人地推算,此外还有通过水资源、土地资源等预测的方法,因此要保证指标确定的合理性就需要采取多方法结合、多角度考虑的形式对现状有清晰的认知,对未来有科学的研判。此外,面对我国不同城市发展阶段的差异,在确定指标的标准建构上应遵循“共同但有区别”^①的划定原则。

最后,切实落实指标管控措施。指标管控的形式为空间的选择留足了余地,因而在规模控制上就必须保证严格落实,切忌仅仅将其作为一个数据与现实情况

脱离。可以通过建设指标管控评估预警管理系统,实现规划指标的数字化管控。将管理系统作为国土空间规划实时监测、即时预警和贯彻落实空间规划指导作用的重要平台,进而达到实时监督、动态调整的目的。

4 结语

认识是不断克服偏差逐渐接近真理的过程。在我国治理体系和治理能力现代化要求下,城市管理需要精细化、科学化,因此从理想主义与现实主义出发,矫正和完善对城镇开发边界的认识,是国土空间规划的潜在要求,是对城市治理现代化的积极响应。基于此,需从城市发展现实和理想目标两方面出发,将理想主义与现实主义内化于城镇开发边界划定、管控和实施的全过程,以实现在城市发展的不同阶段防止城市无序蔓延的目标。■

[注 释]

①“共同但有区别”责任原则源于国际环境法,该原则具有促成国际合作,以及构建和提升发展中国家履行国际环境法的作用,是各国共同应对全球环境问题的法律基础。

[参考文献]

- [1] 张兵,林永新,刘宛,等.城镇开发边界与国家空间治理——划定城镇开发边界的思想基础[J].城市规划学刊,2018(4):16-23.
- [2] 范梦雪,邱建,陈涛,等.城市开发边界划定工作的难点及核心要求研究——以四川省为例[J].城市规划,2018(5):100-105.
- [3] 韦亚平,赵民.关于城市规划的理想主义与理性主义理念——对“近期建设规划”讨论的思考[J].城市规划,2003(8):49-55.
- [4] 王晨跃,叶裕民,范梦雪.论城镇开发边界划定与管理的三大关系——基于“城市人”理论的理念辨析[J].城市规划学

- 刊,2021(1):28-35.
- [5] 沈思思,陈健,耿楠森,等.快速城镇化地区的城市开发边界划定方法探索——以榆林市为例[J].城市发展研究,2015(6):103-111.
- [6] 裴文娟,樊凯,张建生,等.城市开发边界的内涵[J].城市问题,2017(9):26-31.
- [7] 高晓路,吴丹贤,周侃,等.国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J].地理研究,2019(10):2458-2472.
- [8] 王颖,顾朝林.中外城市增长边界研究进展[J].国际城市规划,2014(4):1-11.
- [9] 黄明华,张然,贺琦,等.回归本源——对城市增长边界“永久性”与“阶段性”的探讨[J].城市规划,2017(2):9-17,26.
- [10] 沈洁,林小虎,郑晓华,等.城市开发边界“六步走”划定方法[J].规划师,2016(11):45-50.
- [11] 许景权.空间规划改革视角下的城市开发边界研究:弹性、规模与机制[J].规划师,2016(6):5-9,15.
- [12] 陈卫龙,刘嘉伟.空间结构导向下的我国城市开发边界管控差异研究[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(11总体规划),2019.
- [13] 陈冰红,熊国平.国外城市开发边界划定研究[J].城乡规划,2019(3):8-12.
- [14] 张梦琪.弹性的伦敦绿带管控对我国大城市增长边界划定的启示[J].绿色环保建材,2020(5):253-256.
- [15] 刘海龙.从无序蔓延到精明增长——美国“城市增长边界”概念述评[J].城市问题,2005(3):67-72.
- [16] 赵民,程遥,潘海霞.论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J].城市规划,2019(11):31-36.
- [17] D Gregg Doyle,陈贞.美国的密集化和中产阶级化发展——“精明增长”纲领与旧城倡议者的结合[J].国外城市规划,2002(3):2-9.
- [18] 殷会良,李枫,王玉虎,等.规划体制改革背景下的城市开发边界划定研究[J].城市规划,2017(3):9-14,39.
- [19] 唐燕.精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思辨[J].城市规划,2020(2):20-26.

- [20] 徐银婉,李芹芳,刘炫含.城镇开发边界性质辨析[J].国土与自然资源研究,2020(3):1-4.
- [21] 张兵,林永新,刘宛,等.“城市开发边界”政策与国家的空间治理[J].城市规划学刊,2014(3):20-27.
- [22] 巩冉冉,赵之枫,朱冠宇.存量规划背景下城市开发边界管控策略研究活力城乡[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(11总体规划),2019.
- [23] 程永辉,刘科伟,赵丹,等.“多规合一”下城镇开发边界划定的若干问题探讨[J].城市发展研究,2015(7):52-57.
- [24] 周起业,刘再兴,祝诚,等.区域经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1989.
- [25] 林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”——我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(2):37-43.
- [26] 陈卫龙,何子张.规模—结构二元互动下的城市开发边界划定与管控策略研究[J].规划师,2020(18):71-76.
- [27] 吴志强,李德华.城市规划原理[M].北京:中国建筑工业出版社,2010.

[收稿日期]2021-09-09